

Особенности бюджетной системы Сахалинской области в 1996-1998 гг.¹

Нобуо Араи, Андрей Белов

Краткое содержание:

В 1996- 1998 гг. бюджетная система Сахалинской области оказалась не способна полностью выполнять возложенные на нее функции. Главными причинами этого можно считать несоответствие доходной базы бюджета объему возлагаемых на него обязательств, политику федеральных властей по передаче на областной уровень расходных полномочий без подкрепления доходами, а также специфические особенности бюджета Сахалинской области (малая налоговая база и зависимость от федерального трансферта, сезонность существенной доли расходов, концентрация значительных валютных сумм во внебюджетном фонде области). В этих условиях бюджетная политика областной администрации оказалась направлена на максимизацию федерального трансферта, вывод валютных доходов во внебюджетный фонд и централизацию собственных доходов в областном бюджете при передаче ряда расходов на районный уровень. В последнем случае, в масштабе области с некоторым временным лагом воспроизводятся действия федеральных властей по отношению к бюджетам субъектов федерации.

99/09/16

1 Работа подготовлена для презентации на международном симпозиуме Славянского исследовательского центра Университета Хоккайдо 21-23 июля 1999 г. Доклад по аналогичной теме был сделан авторами на конференции центра 30 января 1999 г. Авторы очень благодарны профессору Университета Хитоцубаси М. Кубонива, профессору Славянского исследовательского центра С. Табата и зам. начальника финансового комитета Санкт-Петербурга С. В. Демину за важные комментарии, дополнения и исправления, оказавшие существенную помощь при работе над текстом. Данная работа является продолжением полевого исследования бюджетной системы Сахалинской области, проведенного авторами в сентябре-октябре 1995 г. по заказу Эксимбанка Японии.

ВВЕДЕНИЕ.

1. Предмет исследования и информационная база.

В 1997- 1999 гг. появилось большое количество публикаций, имеющих прямое отношение к бюджетной системе Российской Федерации.² Работы российских и зарубежных авторов существенно различаются между собой. Наиболее интересные из известных нам зарубежных (в основном, американских и европейских) исследований посвящены различным аспектам теории бюджетного федерализма, в основе которой лежит оптимизация элементов налоговой и бюджетной систем для получения максимального экономического результата. В работах российских авторов, как правило, анализируются отдельные элементы бюджетного федерализма (распределение налогов, оценки бюджетной обеспеченности регионов, трансферты и т.д.), а задача его комплексной оптимизации не ставится и не решается. Причиной этого является неразвитость исследований бюджетного федерализма в России, сложность возникшей к настоящему времени бюджетной системы, недостаток информации для объективного анализа. Это и неудивительно в условиях, когда даже первый заместитель министра финансов Российской Федерации В.Б. Христенко заявляет, что в стране «системы межбюджетных отношений как таковой пока нет, а есть разрозненные куски прежнего централизма, элементы бюджетной вольницы и лишь слабые ростки реального бюджетного федерализма».³

В данной работе мы не намерены вступать в дискуссию о бюджетном федерализме и системе межбюджетных отношений России. Предмет данной статьи весьма узкий - это состояние и особенности бюджета Сахалинской области в 1996- 1998 гг. Структура и содержание статьи определены информацией, имеющейся в нашем распоряжении : законы о бюджетной системе области за 1996- 1998 г., закон об исполнении бюджета области за 1996 г., ряд промежуточных отчетов администрации области об исполнении бюджета, а также официально опубликованные документы с характеристикой различных сторон бюджетного процесса и отношений вокруг внебюджетных фондов. Все использованные документы получены с помощью Интернет и доступны каждому исследователю. Поэтому, данная статья позволяет оценить степень открытости информации о бюджете Сахалинской области.

2 Весьма подробный перечень публикаций приведен в статьях Laura Solanko "Issues in Intergovernmental Fiscal Relations : Possible Lessons for Economies in Transition", Review of Economies in Transition, Bank of Finland, 1998, No. 5, а также Lev Freinkman, Plamen Yossifov, "Decentralization in Regional Financial Systems in Russia : Trends and Links to Economic Performance", World Bank Transition Economies Working Paper No. 2100, April 1999.

3 В.Б. Христенко, "Проблемы и перспективы реформирования межбюджетных отношений", Финансы, 1999 г., № 5, с. 12.

Ограниченность информации не позволяет ни провести полноценное «полевое исследование», ни проанализировать роль бюджета в развитии экономики области, устойчивость областного бюджета, степень эффективности бюджетной политики и другие принципиально важные вопросы. Мы сосредоточим внимание на плановой структуре доходов и расходов, механизмах покрытия бюджетного дефицита, соотношении бюджета и внебюджетных фондов. Это позволит нам, в определенной степени, оценить стратегию действий областной администрации по решению бюджетных проблем такого специфического региона как Сахалинская область. По нашему мнению, это частный, но необходимый этап анализа бюджета на уровне субъекта Российской Федерации – этап анализа бюджетной политики и сбора первичной информации.

2. Особенности экономики Сахалинской области, влияющие на бюджетную сферу.

Во-первых, Сахалинская область – относительно небольшое административно-территориальное образование с населением в 619,6 тыс. человек (на 1 января 1998 г.). При этом расходы консолидированного бюджета в 1997 г. в пересчете по официальному курсу на конец года – около 617 млн. долларов (Таблица 1). С одной стороны, и бюджет, и дефицит такого субъекта федерации в абсолютном выражении невелики. С другой стороны, объем бюджетных средств в расчете на одного жителя по курсу 1997 г. приближался к 1000 долларов на человека – относительно большая цифра по сравнению с другими регионами России.

Во-вторых, структурные изменения 90-х годов привели к сокращению базы налогообложения. Отток населения и снижение жизненного уровня, общий спад производства, отмирание отраслей с высокой долей добавленной стоимости, переориентация топливной, рыбной и лесной промышленности на внешние рынки, снижение прибыльности предприятий в результате приватизации, криминализация экономики и уклонение от налогов – все эти процессы протекали острее, чем в среднем по России. Нехватка собственных финансовых ресурсов стала результатом чрезвычайно сильной зависимости от прямой помощи федерального бюджета. Трансферт из федерального бюджета в доходы областного составил 63,4 % в 1998 г.

В-третьих, в областном хозяйстве сравнительно велико значение объектов и видов деятельности, которые финансирует федеральный бюджет – реструктуризация угольной отрасли, компенсации повышенных тарифов на электроэнергию, завоз товаров в отдаленные и северные районы, содержание инфраструктуры, используемой в военных и гражданских целях и т.д. Следовательно, влияние федерального бюджета на экономику области не ограничивается трансфертом.

В-четвертых, в основных отраслях экономики производство носит сезонный характер. Рыбные путины, заготовка угля на зиму, отопительный

сезон, вырубка леса, транспортировка грузов в удаленные районы и т.п. требуют сезонной мобилизации средств. Особенности отраслевой структуры приводят к большим разрывам в поступлении и расходовании бюджетных средств.

В-пятых, начало освоения шельфа Сахалина и активная внешняя торговля означают приток иностранных инвестиций и рост валютных доходов областных компаний. Это ведет к повышению доходов бюджета. В 1997 г. от предприятий, выполняющих шельфовые заказы в консолидированный бюджет и внебюджетные фонды поступило 219 млрд. рублей, при общих фактических доходах бюджета в 3,642.9 млрд. рублей.⁴ Сумма накопленных инвестиций по шельфовым проектам достигла к концу 1998 г. примерно 1.5 млрд. долларов. Внешнеторговый оборот области в 1998 г. составил 977.6 млн. долларов.⁵ Часть доходов от инвестиционной и внешнеэкономической деятельности попадает в распоряжение администрации области в виде бонусов инвесторов, доходов от продажи квот на добычу морских биоресурсов и т.д. Эти доходы трудно поддаются планированию и носят внебюджетный характер, а потому концентрируются во внебюджетных фондах. Наличие таких фондов, их величина и перспективы роста – важная особенность бюджетной системы Сахалинской области.⁶

3. Кризис бюджетной системы.

Мы исходим из определения бюджета как формы образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.⁷ Системная оценка бюджета должна охватывать следующие аспекты: 1) характеристика денежных отношений, возникающих у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода для образования бюджета и финансирования народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, нужд обороны, государственного управления и т.п.; 2) характеристика бюджета как фонда денежных средств, централизуемых властями определенного уровня; 3) характеристика бюджета как планового документа, отражающего конкретные доходы и расходы, относящиеся к компетенции органов власти данного уровня.⁸

4 По данным отчета депутатов Федерального Собрания о посещении Хабаровского края и Сахалинской области 9-12 ноября 1998 г. и Статистического ежегодника «Сахалинская область в цифрах», Южно-Сахалинск, 1998 г.

5 “Статистические итоги 1998 г.”, отчет Областного комитета статистики, «Губернские Ведомости», 9 февраля 1999 г.

6 Подробнее см. часть II, раздел 7 настоящей работы.

7 Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ» от 10 октября 1991 г., с.1.

8 См. Родионова В.М. и др., «Финансы», М.: Финансы и статистика, 1994; Барабанова Л.Г. и др., «Бюджетный процесс в Российской Федерации», М.: Перспектива, 1998.

Даже беглое знакомство с ситуацией в Сахалинской области в 1996-1998 г. показывает, что в бюджетной сфере возникает множество проблем. Денежные отношения органов власти области и физических и юридических лиц нарушаются, поскольку растет одновременно и задолженность областных предприятий по платежам в бюджет, и задолженность бюджета по финансированию важнейших расходов (например задолженность по зарплате) работникам бюджетных организаций. Фонд денежных средств, попадающий в распоряжение областных властей, недостаточен для финансирования сложившихся бюджетных потребностей, что приводит к появлению бюджетного дефицита и неполному исполнению бюджета. Бюджет как плановый документ становится нереалистичным. Взгляд на любую сторону бюджетных отношений показывает, что в сложившейся системе социально-экономических связей бюджет не способен выполнять возлагаемые на него функции. Следовательно, бюджет находится в состоянии кризиса.

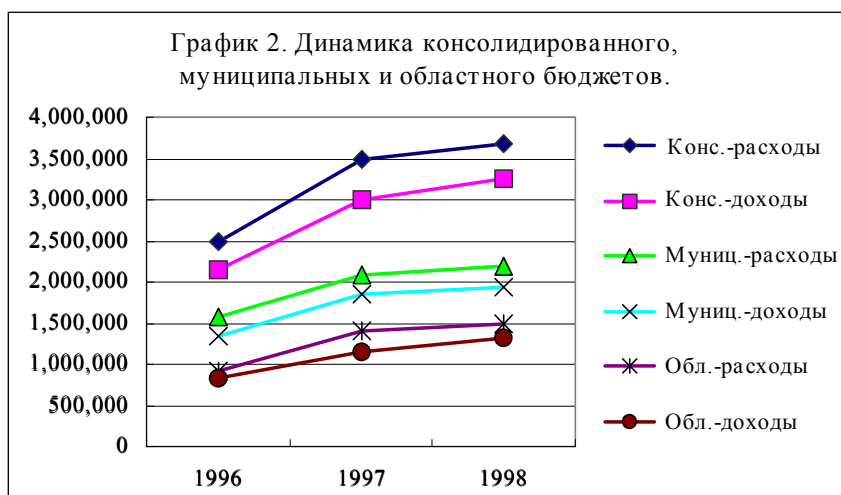
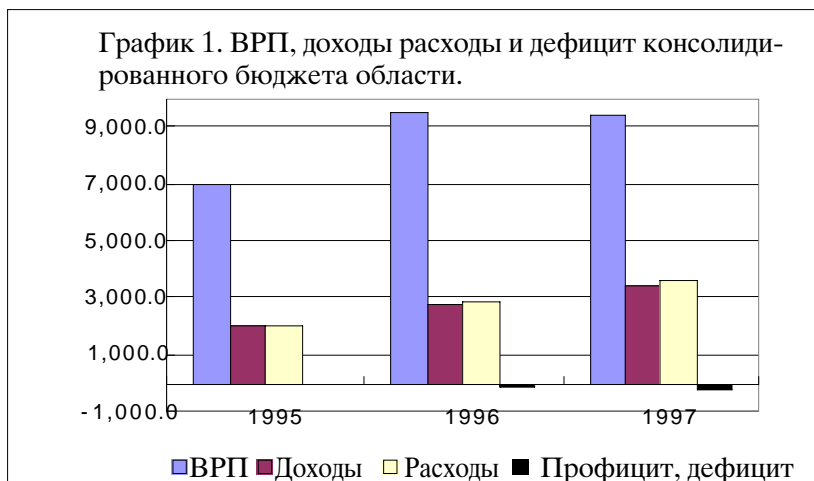
Для выхода из кризиса можно идти по трем направлениям: сокращение функций бюджета, совершенствование бюджетного механизма и улучшение общего состояния экономики и социальной сферы, т.е. среды существования бюджетных отношений. Любой из этих путей чрезвычайно трудный, продвижение по нему – это задача не областного, а общероссийского масштаба. Следовательно, простого и быстрого разрешения бюджетного кризиса ожидать нельзя, кризис приобретает хронический характер. Попытаемся проанализировать причины и формы проявления кризиса бюджетной системы Сахалинской области на основе имеющейся у нас информации.

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ В 1996- 1998 ГГ.

1. Консолидированный, областной бюджет и бюджеты муниципальных образований : динамика.

Доходы и расходы консолидированного бюджета в 1995- 1997 г. быстро увеличивались, причем без видимой связи с ростом валового регионального продукта области (График 1). В 1997 г. наблюдалось и сокращение ВРП, и наиболее сильное увеличение расходов, доходов и дефицита консолидированного бюджета. В 1998 г. рост консолидированного бюджета замедлился.

Консолидированный бюджет области состоит из областного бюджета и бюджетов муниципальных образований. Областной бюджет по многим параметрам занимает ведущее положение в бюджетной системе области. Однако по абсолютным размерам он составляет 60- 70 % от бюджетов муниципальных образований. В рассматриваемый период плановые доходы и расходы областного бюджета величивались, особенно быстро - в 1997 г. (График 2, Таблица 2).

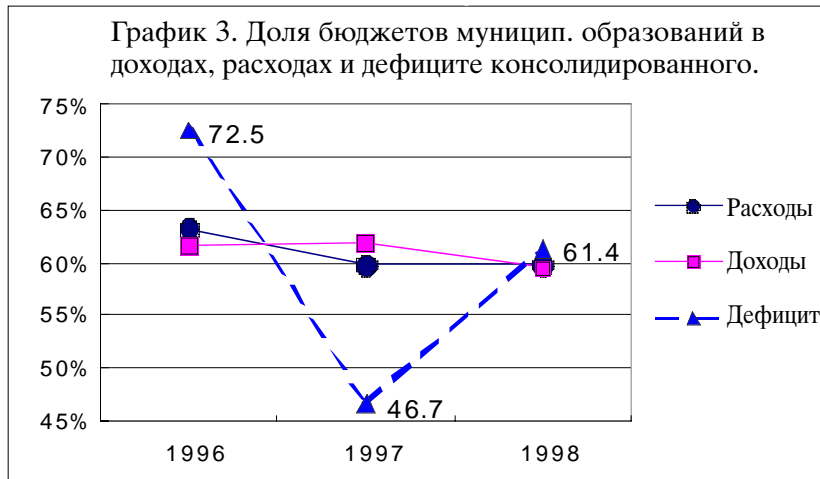


Платой за это стало увеличение бюджетного дефицита, возрастание нагрузки на бюджет по обслуживанию и выплате накапливающегося внутреннего долга. В 1998 г. удалось сдержать рост расходов и начать сокращение бюджетного дефицита. Однако, основная нагрузка по выплате госдолга 1997 г. пришлось на бюджет 1998 г. (долг краткосрочный). Вместе со многими другими причинами это сделало бюджет 1998 г. чрезвычайно напряженным.

На основании законов о бюджетной системе области можно заключить, что областная администрация сначала составляет областной бюджет, затем определяет общий объем консолидированного и на этой основе доводит до муниципальных образований основные характеристики их бюджетов. Постатейные бюджеты составляются муниципальными образованиями самостоятельно, но на основе цифр, полученных из области. Соответственно, для точного представления о консолидированном бюджете и его составляющих необходимо проанализировать бюджеты всех муниципальных

образований. К сожалению, полной информации у нас нет, поэтому мы применяем упрощенно-арифметический подход к исчислению бюджетов муниципальных образований.

Динамика бюджетов муниципальных образований примерно соответствует динамике областного. Наибольший интерес представляет анализ соотношения областного и нижестоящих бюджетов (График 3, Таблица 3).



Доля бюджетов муниципальных образований в доходах и расходах консолидированного хотя и незначительно, но устойчиво снижалась с 61-63 % в 1996 г. до менее чем 60 % в 1998 г. Следовательно, в области происходит некоторая концентрация средств в областном бюджете. При этом в 1996 г. основная доля дефицита (72.5 %) концентрировалась в муниципальных образованиях, но в 1997 г. их доля в дефиците уменьшилась до 46.7 %, а в 1998 г. достигла 61.4 %, что примерно равно муниципальной доле в расходах и доходах консолидированного бюджета. Т.о. в 1998 достигнуто примерное равенство долей в доходах, расходах и дефиците, или равновесие в распределении нагрузки между областным и муниципальным уровнями бюджетной системы.

2. Консолидированный, областной бюджет и бюджеты муниципальных образований : дефицит.

В 1998 г. дефицит консолидированного бюджета составил 435,234 тыс. руб (11.8 % к расходам), областного бюджета – 167,877 тыс. руб (11.5 %) и бюджетов муниципальных образований – 267,335 тыс. руб (12.2 %) (Таблица 2). Абсолютные и относительные размеры дефицита в общем невелики. Если пересчитать дефицит консолидированного бюджета в доллары по нынешнему курсу (24.2 рубля за доллар на 10 июля 1999 г.), получится всего 18 млн. долл. Тем более незначительной кажется величина дефицита областного бюджета (менее 8 млн. долл) в сравнении с валютными ресурсами одного лишь внебюджетного фонда области (более 30 млн. долл).

Однако, такое сопоставление мало о чем говорит. Дефицит в реальности финансируется за счет заемных средств, которые нужно возвращать. На уровне области привлекаются заемные средства из федерального бюджета и банковские кредиты, за счет которых покрыто около 90 % дефицита в 1998 г. Муниципальные образования для погашения дефицита используют почти исключительно ссуды областного бюджета, которые, зачастую, просто переправляются областью с федерального уровня. Следовательно, проблема возврата ссуд и кредитов неизбежно присутствует на всех уровнях областной бюджетной системы.

Для Сахалина проблема возврата ссуд и кредитов еще более усложняется сезонным характером экономики. Действительно, ссуды и кредиты берутся не только для финансирования дефицита, но и для покрытия сезонных кассовых разрывов в ходе исполнения бюджета, финансирования завоза товаров в отдаленные районы и финансирования регионального зернового фонда. Доля расходов бюджета по возврату этих видов заемных средств в рассматриваемый период постоянно увеличивалась.

С 1998 г. движение заемных средств фиксируется в расходной части бюджета в основном в статье 18 «Погашение и обслуживание государственного долга» (5.8 % расходов) и статье 20 «Региональный фонд государственной финансовой поддержки завоза продукции (товаров)» (8.9 % расходов). К 1998 г. погашение и обслуживание госдолга превратилось в 4-ю по величине статью расходов и превысило расходы на социальную политику (Таблица 6). Невозможность существенного расширения доходной базы областного бюджета, растущая нагрузка по выплате и обслуживанию долга, краткосрочный его характер, отсутствие надежного механизма финансирования дефицита и многие другие особенности областного бюджета остро ставят задачу сокращения дефицита.

Далее, обратим внимание на структуру статьи «Погашение и обслуживание государственного долга» областного бюджета. В 1998 г. по этой статье запланировано 85,202 тыс. руб расходов (дефицит - 167,899 тыс. руб). В т.ч. на выплату ссуд и кредитов предусмотрено 314,200 тыс. руб (21.2 % расходов), при этом возврат ссуд и кредитов областному бюджету должен составить 267,478 тыс. руб.⁹ Эти цифры хорошо иллюстрируют объемы «посреднической» деятельности областного бюджета, переправляющего с федерального на муниципальный уровень значительные суммы ссуд и кредитов. Такое «посредничество» резко увеличилось в 1998 г., когда заработал механизм погашения бюджетного дефицита, запущенный в два предыдущих года. Понятно, что в такой ситуации платежеспособность областного бюджета во все возрастающей степени определяется состоятельностью его должников.

Для завершения разговора о ссудах отметим резкий рост расходов на выплату задолженности государственному фонду поддержки завоза про-

9 Закон Сахалинской области «Об областном бюджете и бюджетной системе Сахалинской области на 1998 г.» от 13 февраля 1999 г., № 55

дукции (доля в расходах подскочила с 1.7 % в 1997 до 8.9 % в 1998 г.). По-видимому, тяжелое положение федерального бюджета заставило изменить механизм финансирования фонда и потребовать от области возврата ссуд, которые раньше прощались или продлевались.

Если сравнить приведенные цифры, то станет очевидно, что к 1998 г. общая бюджетная нагрузка по выплате ссуд уже превысила нагрузку по линии государственного долга. Получается, что областной бюджет страдает не только и не столько от собственного дефицита, сколько от необходимости выдавать ссуды по покрытие дефицитов муниципальных образований и осуществлять различные сезонные расходы за счет ссуд федерального бюджета.

Итак, в 1998 г. нагрузка на областной бюджет по погашению дефицита и возврату ранее полученных ссуд и кредитов была относительно велика. Дальнейшее увеличение дефицита, невозврат ссуд получателями, ужесточение политики федерального бюджета по возврату заемных средств уже в ближайшем будущем могут привести к обострению кризиса бюджетной системы.

3. Доходы областного бюджета.

3-1. Структура доходов, трансферт и косвенные формы поддержки из федерального бюджета.

Главная особенность структуры доходов – это высокая доля трансферта из федерального бюджета. Доля поступлений из федерального фонда поддержки регионов (ФФПР) в течении трех лет устойчиво сокращалась, но все же оставалась очень высокой – 63.4 % в 1998 г.

При составлении федерального бюджета доля области в общем ФФПР определяется на основе сопоставления «бюджетной обеспеченности» и «бюджетных потребностей» региона. Соответственно, регион с меньшей обеспеченностью и большими потребностями должен получать большую сумму трансферта. В 1994- 1998 гг. средняя доля Сахалинской области в плановом ФФПР составила 1.7 % (доля Саха- Якутии была 3.0 %, Приморского края и Амурской области – по 2.1 %, Хабаровского края – 1.6 %, Магаданской области – 1.4 % и т.д.).¹⁰

При этом подчеркнем, что мы говорим о плановых цифрах. В реальности за 1994- 1997 гг. регионам России было выделено в среднем 75 %, а Сахалинской области – 74 % от планового ФФПР.¹¹ Одна из причин хронического невыполнения планов - утверждение федерального бюджета после областного. Так было, например, в 1998 г., когда в Законе об

10 S. Tabata, "Transfers from Federal to Regional Budgets in Russia : A Statistical Analysis," Post-Soviet Geography and Economics, 1998, 39, No. 8, p. 457.

11 С. Хурсевич, "О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений", Вопросы экономики, 1998, № 10, с. 129.

областном бюджете зафиксирована сумма трансферта на уровне 1997 г. Однако после утверждения федерального бюджета на 1998 г. прогнозируемый объем трансферта был снижен с первоначальных с 834,220 тыс. до 556,000 тыс. рублей. В итоге, за 1998 г. получено всего 460,800 тыс. рублей федерального трансферта, или немногим более половины плана.

Отчетность об исполнении бюджета представляет собой сложную и непонятную на первый взгляд систему, особенности которой приводят к появлению резких различий в цифрах из разных источников. Так например, по данным Минфина средняя доля федерального трансферта в доходах бюджета Сахалинской области в 1994 и 1996-1997 гг. составила 15.7 % и 19.2 % в 1996 г.,¹² что ощутимо ниже упомянутых ранее цифр. По-видимому, различия объясняются тем, что в России применяются различные формы отчетности об исполнении бюджета для Минфина и для законодательного органа субъекта федерации.

Данные Минфина РФ оценивают исполнение собственно не бюджета, а уточненного плана исполнения бюджета. Уточненный план отличается от бюджета и по объему, и по структуре. В уточненном плане учтено распределение резервных фондов, покрытие кредиторской задолженности бюджета, взаиморасчетов с федеральным бюджетом и бюджетами муниципальных образований. Кроме того, в 1996 г. в ряде регионов России произошли изменения в механизме учета дорожного фонда. Фонд был впервые консолидирован в бюджете, и это внесло дополнительные трудности в процесс учета. Второй вид отчетности об исполнении бюджета – отчетность для законодательных органов субъектов федерации – содержит данные об исполнении последнего уточненного бюджета (в ходе исполнения бюджета он может уточняться несколько раз). В соответствии с различным статусом отчетности различается и структура. Следовательно, отчетность Минфина и законы субъектов федерации об исполнении их бюджетов несопоставимы между собой. Причем, работники региональных финансовых служб в случае необходимости могут привести данные к сопоставимому виду, а в Минфине аналогичной процедуры проделать нельзя – нет необходимой информации.

Вернемся к Сахалинской области : более половины полученного областью трансферта передается на районный уровень в качестве финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней. С учетом этого, в 1998 г. собственно в областном бюджете от трансферта оставалась сумма, эквивалентная в 27.8 % доходов (63.4% доходов – федеральный трансферт, 35.6 % - трансферт районным бюджетам), что меньше доли собственных доходов (36.6 % в 1998 г.).

Кроме федерального трансферта область пользуется так называемыми косвенными формами поддержки из федерального бюджета – бюджетными ссудами и ссудами целевых государственных бюджетных фондов (поддержки завоза продукции и зернового фонда). В 1996-1997 гг. косвенная поддержка

12 Tabata, p. 458.

составляла 3.4 % и 4.2 % от общей суммы доходов областного бюджета. При этом на возврат ранее полученных ссуд, финансирование завоза продукции и расходы по обслуживанию гарантий администрации под получение бюджетных ссуд и коммерческих кредитов было запланировано 7.3 % в 1996 и 6.4 % в 1997 г. расходов. Т.е. выплата превысила поступления. Эта же ситуация сохранилась и даже обострилась в 1998 г., о чем было сказано выше.

Если просуммировать прямые (трансферт) и косвенные (ссуды, целевые бюджетные фонды) формы федеральной финансовой поддержки, становится очевидной чрезвычайно высокая зависимость бюджетной системы области от помощи из центра.

3- 2. Источники доходов бюджета области.

Закон о бюджетной системе за каждый год обязательно содержит указание на источники формирования бюджета. Например, в 1998 г. в доходы бюджета области зачислялось 25 % собранного на территории области НДС, 22 % налога на прибыль, 100 % подоходного налога и т.д. (Таблица 5).

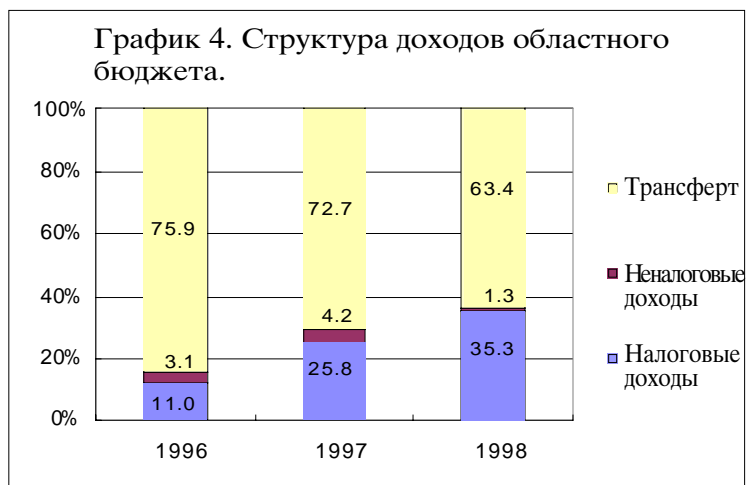
В 1996- 1998 г. источники доходов практически не изменились. С одной стороны, удалось избавиться от ежегодных изменений нормативов распределения налогов между федеральным и областным бюджетами, имевших место в 1992- 1994 гг. С другой стороны, переданные с федерального на областной уровень расходные обязательства (см. раздел 4- 1) не получили соответствующего подкрепления в виде увеличения областной доли в налоговых и неналоговых доходах.

3- 3. Налоговые и неналоговые доходы.

В 1996- 1998 гг. доля налоговых и неналоговых (собственных) доходов областного бюджета устойчиво повышалась с примерно 14 % в 1996 до 35 % в 1998 г. Данные за 1996 г. не вполне сопоставимы, поскольку тогда дефицит областного бюджета был учтен в составе доходов. Однако даже с учетом этого повышение доли собственных доходов очевидно (График 4, Таблица 4).

Наибольший вклад в собственные доходы в 1998 г. должны внести: налог на прибыль (13.2 % от суммы доходов), НДС (8.4 %), налог на имущество предприятий (4.4 %), подоходный налог (3.8 %), акцизы (2.6 %). Именно с повышением доли перечисленных налогов и были связаны наибольшие изменения в налоговой базе областного бюджета в последние годы (График 5, Таблицы 4, 5).

Совокупная доля налога на прибыль, НДС и налога на имущество предприятий по планам 1998 г. должна составить около 25.9 %, при доле налоговых доходов 35.3 %. Такое соотношение говорит о том, что положение в реальном секторе экономике существенно влияет на состояние бюджета. К сожалению, в 1997- 1998 гг. это влияние было негативным. В экономике



области после некоторой передышки в 1996 г. возобновился глубокий и длительный спад, сопровождающийся отмиранием отраслей с высокой долей добавленной стоимости, ухудшением финансового состояния предприятий, падением жизненного уровня населения. Исходя их складывающихся тенденций трудно предположить возможность быстрого улучшения дел в реальном секторе, а значит и в бюджетной сфере областной экономики.

Повышение доли собственных доходов – безусловно положительное явление. Например, расширение доли налога на прибыль с 6.5 % в 1997 до 13.2 % в 1998 г. могло бы свидетельствовать об улучшении финансового состояния предприятий области, повышении прибыли и расширении налогооблагаемой базы. Однако, надо учитывать, что мы говорим о плановом бюджете, а не о фактическом его исполнении. Вполне возможно, что итоги исполнения бюджета окажутся другими, и тогда расширение доли налога на прибыль в плане будет свидетельствовать не более чем о чрезмерно оптимистических прогнозах развития областной экономики, заложенных в бюджет 1998 г.

Наряду с налогом на прибыль, в бюджете 1998 г. выросла доля акцизов и налога на имущество предприятий. Но одновременно изменились и пропорции распределения этих видов доходов между областным и нижестоящими бюджетами. Ранее эти доходы передавались нижестоящим бюджетам, а в 1998 г. часть их была изъята, например у Южно-Сахалинска, в областной бюджет. Такие действия представляют собой простое перераспределение средств и не могут считаться расширением собственной доходной базы областного бюджета.

Политику администрации области в области доходов можно разделить на несколько составляющих: максимизация федерального трансферта, расширение налоговой базы, максимизация средств, остающихся в распоряжении областного бюджета. Нетрудно заметить, что эти направления политики доходов во многом противоречивы. Так расширение налоговой базы в конечном счете ведет к сокращению трансферта, за которым следует сокращение доходов областного бюджета и желание централизовать в нем больше средств из бюджетов нижестоящего уровня. Соответственно, противоречивой становится и политика администрации. В ней переплетаются просьбы в адрес Москвы об увеличении федеральных трансфертов и требования к руководству районов полагаться на собственные силы, заявления о недостаточности собственных доходов и частые перевыполнения бюджетных планов по налоговым и неналоговым доходам.

4. Расходы областного бюджета.

4-1. Динамика расходов областного бюджета.

В динамике расходов областного бюджета выделяется резкое их повышение в 1997 г. (Таблица 6). В 1997 г. номинальные расходы выросли на 52 % к предыдущему году (инфляция – около 11 %). В 1998 г. рост расходов составил уже 5 % при инфляции около 80 %.

У бурного роста реальных расходов бюджета в 1997 г. есть несколько причин. Во-первых, бюджет 1997 г. составлялся под влиянием хороших результатов исполнения бюджета в 1996 г., когда налоговых и неналоговых доходов было получено 170,2 % против плана. По принципу планирования от достигнутого уровня высокий темп роста доходов был заложен и в бюджет следующего года, что привело к формированию завышенного плана расходов.

Во-вторых, начиная с 1996 г. для улучшения показателей федерального бюджета на областной уровень начали передаваться некоторые составляющие расходов, без передачи соответствующей доходной базы, но под обещания увеличения трансферта. Этот процесс получил наиболее сильное развитие в 1997 г. В 1996-1998 г., если судить по законам об областном бюджете и бюджетной системе области, на уровень области были переданы, как минимум, обязательства по реализации федеральных законов «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О ветеранах»,

«О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот...», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера...» и ассигнования на оплату медикаментов, отпускаемых населению бесплатно. Общая сумма запланированных в областном бюджете расходов на эти цели в 1998 г. – 216,040 тыс. руб (14.5 % расходов).

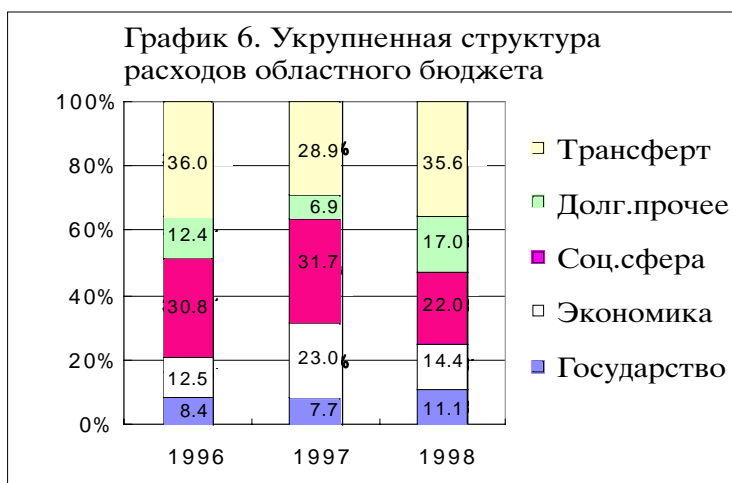
Такой процесс происходил не только в Сахалинской области, но и по всей России. В итоге, показатели дефицита федерального бюджета начали сокращаться, а дефицита региональных бюджетов – расти. Часть дефицита федерального бюджета – в пределах 0.5 % ВВП – оказалась фактически переданной на региональный уровень.¹³ Кстати, именно поэтому, как было показано выше, в 1997 г. дефицит консолидированного бюджета на Сахалине оказался сдвинутым на уровень области.

Бюджет 1998 г. формировался в принципиально новых условиях – на фоне разворачивающегося бюджетно-финансового кризиса. Реальные расходы сократились, в структуре расходов произошли серьезные изменения. Остановимся на них более подробно.

4-2. Структура расходов областного бюджета.

Попытаемся выделить в структуре расходов 5 крупных блоков (График 6, Таблица 6).

«Государство» - гос. управление, суды, правоохрана, оборона, «Экономика» - НТП, промышленность, с/х, транспорт, инфраструктура



13 Об этом свидетельствуют данные, приведенные в статье А. Илларионова «Как был организован российский финансовый кризис», Вопросы экономики, 1998, № 11, с. 26.

рынка, «Социальная сфера» - ликвидация последствий стихии, ЖКХ, образование, культура, СМИ, здравоохранение, соц. политика, «Долг и прочее» - обслуживание и погашение гос. долга, региональный фонд поддержки завоза продукции и прочие расходы и «Трансферт» - финансовая помощь областного бюджета бюджетам муниципальных образований.

Если сравнить 1996 и 1998 г., то окажется, что изменения структуры расходов затронули всего 3 статьи : доля социальной сферы сократилась, а за счет этого увеличились расходы на государственное управление и обслуживание государственного долга. Фактически, получателям бюджетных средств социальной сферы пришлось расплатиться за «бюджетную эйфорию» 1997 г.

Кризисные явления в бюджетной сфере стали набирать силу в июне-июле 1997 г. При составлении проекта бюджета 1998 г. сокращение расходов на областном уровне стало настоятельной необходимостью. В результате принятых мер по экономии, в бюджете 1998 г. удалось сдержать рост расходов и дефицита, увеличить удельный вес расходов на обслуживание внутреннего долга и возврат заемных средств, а также, по-видимому, передать часть расходов на ЖКХ на районный уровень (доля расходов на ЖКХ сократилась с 11.7 % до 3.8 %). Однако, поскольку администрация должна думать, прежде всего, о максимизации федерального трансферта, возможное сокращение расходов не получило и не могло получить полного отражения в бюджете.

Если рассматривать сложившуюся к 1998 г. структуру с точки зрения сокращения расходов, внимание привлекают статьи с повышающимся удельным весом : государственное управление, обслуживание госдолга и поддержка завоза продукции. Если вернуть их доли к уровню 1996 г., возможно сокращение расходов на 8 %. Это очень существенная величина при дефиците областного бюджета в 11.5 % от суммы расходов.

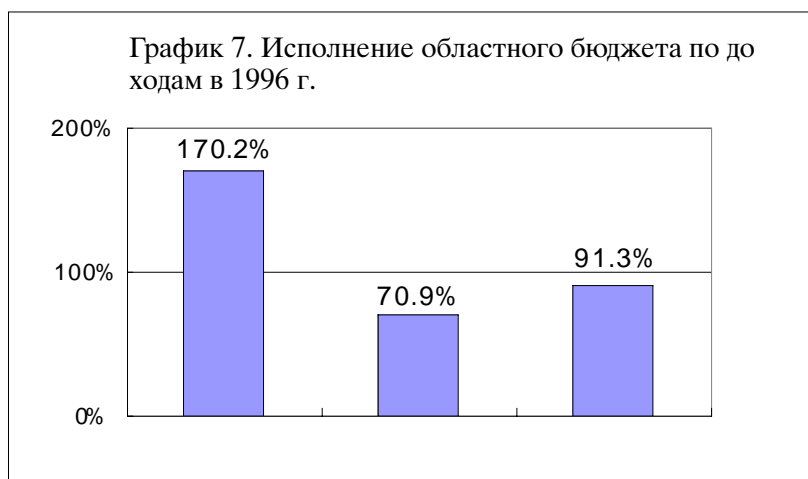
5. Исполнение областного бюджета.

5- 1. 1996- 1997 гг.

Анализ исполнения бюджета провести значительно сложнее, чем анализ законов о бюджетной системе. Во-первых, сказывается недостаток информации : итоги исполнения бюджетов подводятся в специальных актах областной администрации и думы, которые публикуются с опозданием. Во-вторых, направленность бюджетного планирования на максимизацию федерального трансферта не позволяет оценить обоснованность бюджета, а поэтому сопоставление плана и факта выглядит достаточно условно. В-третьих, нет возможности проанализировать «качество исполнения бюджета», т.е. узнать долю расходов, поступивших в виде реальных денег в отличие от взаимозачетов и других денежных суррогатов.

В 1996 г. бюджет по доходам был исполнен на 91.3 %, по расходам – на 93.2 %. При этом план по собственным доходам областного бюджета

(налоговым и неналоговым доходам) выполнен на 170.2 % (График 7, Таблица 7).



Главным фактором такого значительного перевыполнения, если не принимать во внимание возможную заниженность исходного плана, стали хорошие результаты деятельности промышленности (рост налога на прибыль), общее улучшение состояния экономики области в 1996 г. (рост налогов на товары и услуги) и получение первых результатов от реализации шельфовых проектов (увеличение доходов от государственной деятельности). Трансферт федерального бюджета – основная статья доходов – поступил в размере 70.9 % от уточненного плана, что и стало главной причиной невыполнения плана по общим доходам.

На наш взгляд, очень важно отметить, что процент исполнения доходов и расходов примерно одинаков. Это говорит о том, что администрация просто не имеет иного выхода, как соизмерять доходы и расходы, при ограниченных возможностях привлечения заемных средств. Необходимые рычаги для оперативного регулирования бюджетного процесса и балансирования доходов и расходов в распоряжении администрации имеются.

Ситуация 1996 г. – перевыполнение планов по поступлению налоговых и неналоговых доходов и недопоступление федерального трансферта продолжалась и в 1997 г. В первом полугодии 1997 г. план по поступлению собственных доходов был выполнен на 125.2 %, а по федеральному трансферту – на 75.8 %.¹⁴ Создается впечатление, что в 1996-1997 гг. планы поступления собственных налогов были занижены для максимизации федеральной финансовой поддержки.

14 Постановление Сахалинской областной думы от 18 сентября 1997 г. № 11/218-2 «О ходе исполнения закона Сахалинской области «Об областном бюджете... на 1997 г.» за первое полугодие 1997 г.»

5- 2. Особенности 1998 г.

Несколько важных особенностей отличают 1998 г. от двух предыдущих лет. Во-первых, за 11 месяцев года областной бюджет был исполнен по собственным доходам приблизительно на 77 % к плану, а бюджеты городов и районов - примерно на 90 %. В декабре месяце, по мнению областного бюджетного управления, есть шансы повысить собираемость налогов, так что итоговый процент выполнения годового плана по собственным доходам несколько увеличится по сравнению с приведенными цифрами.¹⁵

Во-вторых, в собственным доходах областного и муниципальных бюджетов растет доля так называемых “безденежных взаимозачетов”, т. е. взаимного погашения долгов предприятия перед бюджетом на сумму долгов бюджета данному предприятию. За 11 месяцев 1998 г. их сумма составила 701,900 тыс. рублей, или 49.5 % от всех поступлений собственных доходов в консолидированный бюджет. Отметим, что условием оказания федеральной финансовой помощи субъекту федерации является ограничение доли взаимозачетов величиной в 30 % собственных доходов. В финансово-устойчивых регионах эта доля значительно ниже (в Санкт-Петербурге в 1998 г. – около 17 %). Доходы от взаимозачетов в бюджете присутствуют лишь “виртуально”, на самом деле они уже потрачены на погашение ранее допущенной задолженности бюджета. Само существование взаимозачетов - важная особенность и показатель неустойчивости российской бюджетной системы. С 1 января 1999 г. планируется отменить практику взаимозачетов по федеральным налогам. Из-за этого, как предполагают, сумма собственных поступлений в областной бюджет сократится на 300,000 тыс. рублей в год.

В-третьих, тяжелое состояние федерального бюджета сказывается на размерах трансферта. В 1997 г. было получено 600,000 тыс. рублей трансфертов. Это меньше плана, но соответствует доле области в фонде федеральной финансовой поддержки регионов (ФФПР), сформированного в пропорции от собранных налогов. В этом смысле, если процитировать начальника финуправления администрации области Н. Новикову, в 1997 г. “правительство рассчиталось с областью по трансферту полностью”.¹⁶ В 1998 г. в областном бюджете была утверждена цифра трансферта в 834,220 тыс. рублей. В соответствии с федеральным бюджетом 1998 г., утвержденном после областного, в адрес Сахалинской области по прогнозу предназначалось уже 556,000 тыс. рублей, а реально выделено только 460,800 тыс. рублей. Из этой суммы наличными было перечислено 356,000 тыс. рублей. Оставшиеся 104,800 тыс. рублей учтены Минфином как предоставленный области трансферт, но пущены на погашение выданных в 1997 г. бюджетных ссуд.¹⁷ Заметно, что и процент выполнения плана по трансферту, и фактическая

15 «Губернские Ведомости», 24 декабря 1998 г.

16 «Советский Сахалин», 11 января 1999 г.

17 «Губернские Ведомости», 11 января 1999 г.

структура федерального трансферта в 1998 г. оказались наихудшими за весь рассматриваемый период 1996-1998 гг.

В-четвертых, тяжелое состояние бюджета проявляется в росте задолженности по зарплате работникам бюджетных организаций. В 1998 г. область вступила без задолженности, но за год вместе с пенями за просрочку и процентами по кредитам, взятым для расчетов с бюджетниками, накопилось около 500,000 тыс. рублей.¹⁸ Это примерно в 10 раз превышает месячный областной фонд оплаты труда бюджетников. Следовательно, появившаяся в 1998 г. задолженность по зарплате бюджетникам и в абсолютном, и в относительном выражении велика и продолжает расти, сам факт задолженности является источником постоянного социального напряжения. Все это характеризует задолженность как вновь появившийся, после короткой передышки в 1997 г., фактор нестабильности бюджетной системы области.

6. Областной бюджет и бюджеты областного центра и районов области.

В систему консолидированного бюджета области помимо областного входят бюджет областного центра г. Южно-Сахалинска и бюджеты 17-ти районов. Основная масса доходов сконцентрирована в бюджете Южно-Сахалинска и бюджетах Ногликского, Охинского, Холмского и Корсаковского районов. В 1998 г. бюджеты Южно-Сахалинска, Ногликского и Охинского выступали донорами по отношению к бюджетам остальных районов области: часть их доходов перераспределялась посредством областного бюджета.

Мы уже отмечали, что областная администрация сначала составляет областной бюджет, затем определяет величину консолидированного бюджета и на этой основе доводит до областного центра и районов области ориентировочные величины их доходов и расходов. Следовательно, областной бюджет играет ведущую роль в системе консолидированного бюджета области. Ведущая роль областного бюджета обеспечивается, во-первых, возможностью областной администрации влиять на доходную базу бюджетов областного центра и районов, во-вторых, возможностью перераспределять между этими бюджетами часть доходов, и в-третьих, возможностью оказывать бюджетам помощь в виде ссуд и субсидий. Остановимся подробнее на трех перечисленных элементах межбюджетных отношений внутри области.

18 «Советский Сахалин», 11 января 1999 г.

6- 1. Влияние на доходную базу бюджетов муниципальных образований.

Влияние на доходную базу осуществляется, в основном, двумя путями: изменением пропорций распределения налогов между областным бюджетом и передачей части налоговых доходов областного бюджета на другие бюджетные уровни.

Нормативы распределения налогов между областным и другими бюджетами устанавливаются ежегодно в законах о бюджетной системе области. В 1998 г. для Южно-Сахалинска был сокращен на 1.5 % норматив зачисления НДС (с 24 % до 22.5 %), на 25 % - норматив зачисления акцизов (с 50 % до 25 %), на 3.8 % - норматив зачисления налога на прибыль (с 18.2 % до 14.4 %). Заметно, что в 1996- 1998 гг. пропорции распределения средств между областным бюджетом и крупнейшим городом, имеющим наибольший бюджет, для Южно-Сахалинска устойчиво ухудшались. Это же можно сказать и в отношении Охинского, Ногликского и Поронайского района. С помощью этого оказавшийся в сложном положении областной бюджет пытался централизовать все большую долю доходов, получаемых в этих районах и направить их как на собственные цели, так и на финансовую поддержку слабых районов.

Нестабильность нормативов зачисления налогов – принципиальный недостаток бюджетной системы области, имеющий множество негативных последствий, самое важное из которых – незаинтересованность городских и районных властей в расширении доходной базы бюджетов. Для частичного исправления ситуации с 1999 г. намечается ввести постоянный порядок определения нормативов зачисления налогов.¹⁹ Суть его заключается в закреплении за областным центром и районами на постоянной основе 50 % подоходного налога, 10 % НДС, 5 % акцизов на алкоголь, 10 % прочих акцизов и 5 % налога на прибыль предприятий от общего объема средств, передаваемых в бюджетную систему области. Далее, указанные доли налогов распределяются между районами области в соответствии с удельным весом каждого района в фактическом сборе налога в базовом году (за базу взят 1997 г.). Так из 50 % подоходного налога за Южно-Сахалинском закреплено 22.334 %, за Охинским районом – 5.631 % и т.д.²⁰

Введение нового порядка – попытка закрепить на постоянной основе за нижестоящими бюджетами определенную доходную базу – важный и логичный шаг. Однако на практике это может привести к усилению перераспределительной функции областного бюджета и дальнейшей концентрации средств в областном бюджете. Так например, в 1998 г. в бюджет Южно-Сахалинска передавалось 90 %, а в бюджеты районов –

19 Закон Сахалинской области «О минимальных долях федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями Сахалинской области на постоянной основе» от 10 ноября 1998 г., № 90, «Губернские Ведомости», 17 ноября 1998 г.

20 Там же.

100 % подоходного налога. В указанном же выше законе речь идет о разделе на постоянной основе лишь 50 % суммы поступившего налога и пока неясно, каким образом будет перераспределяться остальная половина. Эффект принятого закона можно будет оценить только после подведения бюджетных итогов 1999 г.

Для пополнения доходной базы бюджетов областного центра и районов областной бюджет передавал на районный уровень часть закрепленных за ним налоговых доходов. Так в 1998 гг. были переданы налог на имущество предприятий, плата за пользование недрами и природными ресурсами (кроме нефти и газа), налог на доходы игорного бизнеса и видео- аудио- проката, налог на доходы малого бизнеса и налог на покупку валюты. Перечень переданных на районный уровень областных налогов постепенно увеличивается. В то же время, трудно показать в цифрах, насколько это способствует укреплению доходной базы местных бюджетов, т.к. у нас нет необходимых данных. Кроме того, очевидно стремление областного бюджета оставить за собой некоторые существенные источники налоговых доходов. Так например, в 1998 г. из переданного налога на имущество предприятий исключены суммы, взимаемые с южно- сахалинских фирм, возвращен на областной уровень переданный ранее транспортный налог и т.д.

6- 2. Трансферты и субвенции из областного бюджета.

С 1995 г. в областном бюджете формируется фонд финансовой поддержки муниципальных образований области. Источником его формирования в 1995- 1996 гг. являлись частично НДС, частично – подоходный налог, частично - трансферт федерального бюджета. С 1997 г. фонд финансовой поддержки муниципальных образований области формируется целиком за счет федерального трансферта. По- видимому, у этого есть несколько причин. Во- первых, такой порядок дает областным властям основания добиваться максимизации федерального трансферта. Во- вторых, при недопоступлении федерального трансферта автоматически сокращается трансферт муниципальным образованиям. Т.о. проблемы федерального бюджета, обострившиеся в 1997- 1998 г., в определенной мере перекладываются на плечи муниципальных бюджетов.

Размер доли федерального трансферта, направляемой на поддержку муниципальных образований, устанавливается в Законе об областной бюджетной системе. В 1997 г. на поддержку на эти цели было выделено 46.91 % федерального трансферта, в 1998 г. – 51.7 %.

Доля средств на поддержку муниципальных образований в расходах областного бюджета составляла 36 % в 1996, 27.8 % в 1997 и 29.1 % в 1998 г. С учетом того, что поддержка во все большей степени осуществляется за счет федерального трансферта, очевидно снижение нагрузки по поддержке муниципальных образований собственно на областной бюджет.

В доходах бюджетов муниципальных образований доля областного трансферта составляла 24.9 % в 1996, 21.1 % в 1997 и 22.3 % в 1998 г.

Заметно, что доля трансферта в доходах местных бюджетов значительно ниже, чем в доходах областного (63.4 % в 1998 г.). Даже если учесть, что в 1998 г. 51.7 % федерального трансферта «передано» из областного бюджета в бюджеты муниципальных образований, зависимость областного бюджета от трансферта составит около 50 %. Следовательно, бюджеты муниципальных образований имеют более высокую долю собственных доходов и в этом смысле более устойчивы, чем областной бюджет. При этом доходы между муниципальными образованиями распределены крайне неравномерно. В этих условиях неизбежно столкновение интересов бюджетов различных уровней : областной бюджет заинтересован в централизации доходов, «обеспеченные» Южно-Сахалинск, Охинский и Ногликский районы – в обособлении доходной базы, а остальные 15 «бедных» районов – в увеличении получаемых трансфертов. Отзвуки столкновения бюджетных интересов можно постоянно наблюдать в Сахалинской области.

С 1997 г. появились и другие формы финансовой поддержки нижестоящих бюджетов – субвенции муниципальным образованиям на содержание детских домов, спецшкол и центра медицинской реабилитации в г. Холмске. Однако и абсолютный (16,198 млн. руб) и относительный размер (1.15% расходов областного бюджета) этой статьи невелики. В 1998 г. субвенции резко увеличились до 97,132 тыс. руб, что составило 6.55 % расходов областного бюджета. Основная масса субвенций - 60,000 тыс. руб - направлена Южно-Сахалинску на выполнение функций областного центра. Это стало своеобразной компенсацией за изъятие у города части налоговых поступлений.

6-3. Ссуды из областного бюджета.

О размере, целевом назначении и механизме погашения ссуд, получаемых из областного бюджета нижестоящими, мы можем судить только по косвенным данным. Согласно закону о бюджетной системе области на 1998 г. областному бюджету должно быть возвращено ссуд и кредитов на 267,498 тыс. руб. (отражено со знаком «минус» в графе расходов). Эта цифра составляет примерно 12 % от всех расходов муниципальных образований. Нагрузка на их бюджеты по возврату заемных средств будет ниже этой цифры, т.к. часть кредитов была выдана коммерческим организациям. Для сравнения, областной бюджет в 1998 г. должен потратить на выплату ссуд и кредитов 22.2 % расходов. Следовательно, на областной бюджет ложится более тяжелая нагрузка по их выплате, чем на бюджеты муниципальных образований. На наш взгляд, такая неравномерность – это проявление влияния особенностей областной экономики на бюджетную систему : значительная часть ссуд и кредитов берется для покрытия сезонных расходов, за которые отвечает областной бюджет.

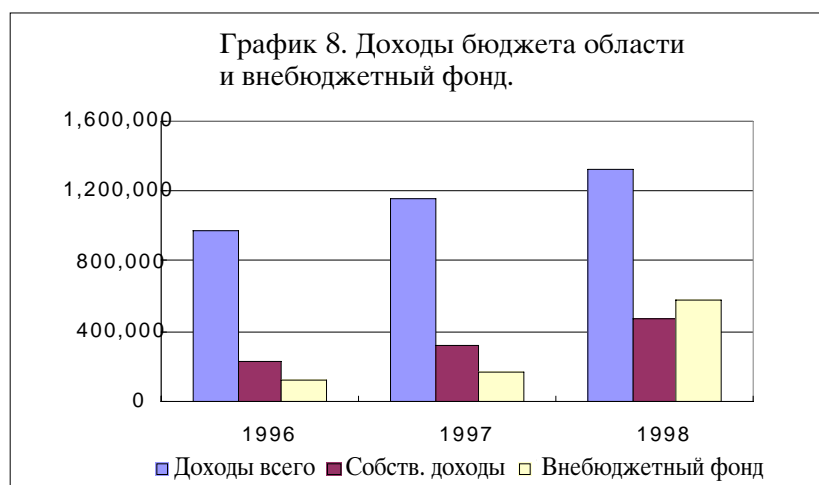
В 1998 г. движение ссуд в областном бюджете резко увеличилось. Главная причина этого – требования федерального бюджета к возврате

ранее выделенных ссуд на финансирование фонда поддержки завоза продукции и начало погашения бюджетных дефицитов. С 1996 г. дефицит присутствует и на областном, и на нижестоящем уровне. Источником погашения дефицита на уровне муниципальных образований являются только ссуды вышестоящих бюджетов. Запуск механизма погашения бюджетного дефицита и использование для этого бюджетных ссуд – важное новшество в отношении областного и районных бюджетов, появившееся в 1998 г.

7. Взаимодействие бюджета и внебюджетного фонда области.

В 1996- 1998 г. на Сахалине на практике отдельно формировались и расходовались внебюджетный фонд области, валютный фонд, экологический фонд и фонд развития рыболовства и несколько других временных целевых фондов. В 1998 г. внебюджетные фонды области объединены в единый фонд и составлена его смета (График 8, Таблица 8).²¹

Очевидно, что внебюджетный фонд относительно велик по сравнению



и с собственными, и с суммарными доходами бюджета. Основную часть доходов нового единого фонда, как и прежних отдельных фондов, составляют поступления от реализации квот на вылов морских биоресурсов и поступления от компаний-разработчиков шельфа Сахалина. В доходах внебюджетного фонда главную роль играет валютная составляющая. Доля и значимость последней увеличивалась на протяжении всех трех лет.

21 Закон Сахалинской области «Об утверждении сметы внебюджетного фонда области на 1998 г.» от 15 декабря 1998 г., № 94, «Губернские Ведомости», 23 декабря 1998 г.

Главное направление использования внебюджетного фонда – финансирование программ развития, не обеспеченных ресурсами. На практике, в 1996-1998 гг. фонды играли роль фондов развития и резервных фондов областной администрации, т.е. по существу выполняли бюджетные функции.

Формирование крупных внебюджетных фондов – это важная особенность бюджетной системы Сахалинской области. Представители администрации объясняют необходимость формирования внебюджетных фондов тем, что туда поступают трудно предсказуемые и трудно планируемые доходы. Однако, по-видимому, главная причина привлекательности механизма фондов в том, что средства фондов не увеличивают доходную обеспеченность области с точки зрения федеральных властей. Это дает области возможность претендовать на большие суммы финансовой поддержки. Кроме того, контроль за движением средств во внебюджетных фондах замыкается на уровне области, что дает распорядителям фондов большую свободу действий в самых разных целях – от финансирования социальных объектов до использования средств фондов в коммерческих целях.

Итак, у области имеются стабильные источники валютных доходов, контроль за которыми выведен за пределы бюджета. За счет внебюджетного фонда осуществляется инвестирование важных для области проектов. Есть перспективы повышения и налоговых доходов, и доходов внебюджетных фондов в ходе освоения шельфа. В этом смысле пример Сахалинской области уникален по сравнению с другими субъектами РФ. В федеральном правительстве это понимают по-своему: при обсуждении с представителями регионов бюджета на 1999 г. в Москве уже высказывалось мнение о переводе Сахалина в разряд “доноров” из получателей федеральной финансовой помощи.²²

ВЫВОДЫ.

- 1. Главные особенности бюджетной системы Сахалинской области – высокая (более 60 %) доля федерального трансферта в плановых доходах и существование большого внебюджетного фонда, превышающего собственные доходы.** Это очень специфическая модель, для которой трудно подобрать аналог в Российской Федерации и критерии оценки.
- 2. Бюджетная политика областной администрации носит краткосрочный и противоречивый характер.** С одной стороны, зависимость от трансферта заставляет искать средства его максимизации – занижение доходной базы, передачу части доходов во внебюджетные фонды, перевод большей части трансферта на уровень бюджетов муниципальных образований с одновременным изъятием у них части

22 «Губернские Ведомости», 28 декабря 1998 г.

налоговых поступлений и т.д. С другой стороны, трудности с исполнением бюджета ставят задачу сокращения зависимости от федерального трансферта и увеличения собственных доходов.

3. **Сезонность областной экономики определяет особое соотношение нагрузки по погашению госдолга и возврату заемных средств на бюджетную систему области.** Расходы по возврату «сезонных» ссуд превышают расходы по погашению госдолга. Следовательно, для Сахалина требуются иные методы повышения устойчивости бюджета по сравнению с субъектами федерации, попавшими в долговой кризис по причине роста бюджетного дефицита.
4. **Развитие областного бюджета повторяет путь, пройденный федеральным бюджетом.** Концентрация доходов, усиление перераспределительной функции бюджета, передача на нижестоящий уровень ряда расходов без подкрепления соответствующей доходной базой – все это черты политики федерального бюджета в отношении областного, и областного – в отношении бюджетов муниципальных образований. Следовательно, устойчивость и федерального, и областного бюджета все в большей степени определяется устойчивостью нижестоящих бюджетов.
5. **В бюджетах муниципальных образований по сравнению с бюджетом Сахалинской области выше доля собственных доходов и ниже доля расходов на выплату заемных средств. По этим параметрам нижестоящие бюджеты выглядят устойчивее областного.** По крайней мере 3 образования - г. Южно-Сахалинск, Охинский и Ногликский районы - обладают запасом прочности и способны принять дополнительную нагрузку. Им предстоит выполнить роль буфера в неизбежном процессе перераспределения бюджетной нагрузки с областного на нижестоящий уровень. Легко предсказать также и усиление стремления этих муниципальных образований к большей бюджетной самостоятельности.

СПИСОК ЦИТИРУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.

- Freinkman, Lev; Yossifov, Plamen “Decentralization in Regional Financial Systems in Russia : Trends and Links to Economic Performance,” *World Bank Transition Economies Working Paper* No. 2100, April 1999.
- Solanko, Laura “Issues in Intergovernmental Fiscal Relations : Possible Lessons for Economies in Transition,” *Review of Economies in Transition*, Bank of Finland, 1998, No. 5.
- Tabata, S. “Transfers from Federal to Regional Budgets in Russia : A Statistical Analysis,” *Post-Soviet Geography and Economics*, 1998, 39, No. 8, p. 457.
- Барабанова Л. Г. и др., «Бюджетный процесс в Российской Федерации», М.: Перспектива, 1998.

- Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ» от 10 октября 1991 г., с. 1.
- Закон Сахалинской области «О минимальных долях федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями Сахалинской области на постоянной основе» от 10 ноября 1998 г., № 90, «Губернские Ведомости», 17 ноября 1998 г.
- Закон Сахалинской области «Об областном бюджете и бюджетной системе Сахалинской области на 1998 г.» от 13 февраля 1999 г., № 55.
- Закон Сахалинской области «Об утверждении сметы внебюджетного фонда области на 1998 г.» от 15 декабря 1998 г., № 94, «Губернские Ведомости», 23 декабря 1998 г.
- Законы об областном бюджете и бюджетной системе Сахалинской области за 1996, 1997 и 1998 гг.
- Илларионов А.Н. «Как был организован российский финансовый кризис», Вопросы экономики, 1998, № 11, с. 26.
- Постановление Сахалинской областной думы от 18 сентября 1997 г. № 11/218-2 «О ходе исполнения закона Сахалинской области «Об областном бюджете и бюджетной системе Сахалинской области на 1997 г.» за первое полугодие 1997 г.».
- Родионова В.М. и др., «Финансы», М.: Финансы и статистика, 1994.
- «Сахалинская область в цифрах», Статистический ежегодник, Южно-Сахалинск, 1998 г.
- «Статистические итоги 1998 г.», отчет Областного комитета статистики, «Губернские Ведомости», 9 февраля 1999 г.
- Христенко В.Б. «Проблемы и перспективы реформирования межбюджетных отношений», Финансы, 1999 г., № 5, с. 12.
- Хурсевич С., «О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений», Вопросы экономики, 1998, № 10, с. 129.

Таблица 1. Основные социально-экономические характеристики Сахалинской области.

Показатель	1995	1996	1997	1998
ВВП (млрд.руб)	6,929.0	9,525.2	9,360.2	н.д.
Продукция промышленности (млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	4,747.8	6,008.8	6,196.1	6,147.1
Производство потребит. товаров (млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	1,805.0	2,047.6	1,871.0	1,537.5
Ввод жилья (тыс.м2)	138.0	68.2	30.4	50.1
Продукция сельского хозяйства (млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	923.3	1,046.9	1,145.0	1,392.0
Грузооборот (млн.т/км)	7,767.3	5,447.9	2,957.0	1,756.2
Розничный товарооборот (млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	2,569.5	3,310.9	3,267.4	3,491.9
Платные услуги населению (млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	666.7	1,163.7	1,443.3	1,442.3
Оборот внешней торговли (млн.долл)	768.5	836.1	1,024.6	977.6
в т.ч. экспорт	475.9	552.2	659.8	491.0
импорт	292.6	283.9	364.7	486.6
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю, раз)	2.4	1.3	1.1	1.74
Индекс цен производителей (декабрь к декабрю, раз)	2.6	1.2	1.2	1.09
Среднемесячная зарплата (декабрь, тыс.руб, 98 г. – руб)	872.8	1,455.2	1,671.7	2,124.6
Общая численность безработных (тыс.чел.)	40.5	38.0	33.7	62.8
в т.ч. зарегистр. официально	17.7	16.0	12.7	18.6
Численность населения (на начало года, тыс.чел)	673.1	647.8	633.5	619.6
Доходы консолидированного бюджета (факт, млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	2,001.1	2,797.8	3,380.4	2,238.0
Расходы консолидированного бюджета (факт, млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	1,994.4	2,892.4	3,642.9	2,249.9
Профицит (+), дефицит (-) консолидированного бюджета (факт, млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	+6.7	- 94.6	- 262.5	- 166.7

Источник: 1995- 1997 гг. – «Сахалинская область в цифрах. Статистический ежегодник», Южно-Сахалинск, 1998 г.; 1998 г. – «Статистические итоги 1998 г.», отчет Областного комитета статистики, «Губернские Ведомости», 9 февраля 1999 г.

Примечание: данные о бюджете 1998 г. приведены за январь-ноябрь.

Таблица 2. Расходы, доходы и дефицит консолидированного, областного и бюджетов муниципальных образований, план (96- 97 гг. – млн. рублей, 98 г. – тыс. рублей).

	1996	1997	1998
<i>Консолидированный бюджет области</i>			
Расходы	2,496,799.7	3,494,748	3,681,839
Доходы	2,158,224.7	3,004,866	3,246,605
Дефицит	338,575.0	489,882	435,234
Дефицит к расходам, %	13.6%	14.0%	11.8%
<i>Областной бюджет</i>			
Расходы	921,307.9	1,409,417	1,482,935
Доходы	828,129.9	1,148,163	1,315,036
Дефицит	93,178.0	261,254	167,899
Дефицит к расходам, %	10.1%	18.5%	11.5%
<i>Бюджеты муниципальных образований</i>			
Расходы	1,575,491.8	2,085,331	2,198,904
Доходы	1,330,094.8	1,856,703	1,931,569
Дефицит	245,397.0	228,628	267,335
Дефицит к расходам, %	15.6%	11.0%	12.2%

Источник : Законы об областном бюджете и бюджетной системе Сахалинской области за соответствующие годы.

Примечания :

- 1) В законах об областном бюджете и бюджетной системе Сахалинской области принят следующий порядок изложения : расходы, дефицит, источники его покрытия, доходы. Уже это в определенной степени характеризует приоритеты областных финансовых органов и порядок составления бюджета. Следуя этому порядку мы тоже начинаем составление таблиц 2- 3 с расходов.
- 2) Данные о бюджетах муниципальных образований получены вычитанием величин областного из консолидированного.

Таблица 3. Доли областного и районных бюджетов в консолидированном, план.

	1996		1997		1998	
	областной	районные	областной	районные	областной	районные
Расходы	36.9%	63.1%	40.3%	59.7%	40.3%	59.7%
Доходы	38.4%	61.6%	38.2%	61.8%	40.5%	59.5%
Дефицит	27.5%	72.5%	53.3%	46.7%	38.6%	61.4%

Источник: Получено расчетным путем из таблицы 2.

Таблица 4. Динамика и структура доходов областного бюджета, план (96- 97 гг. – млн. рублей, 98 г. – тыс. рублей).

1)	1996 ²⁾		1997 ²⁾		1998	
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	100,980.9	11.0%	295,781	25.8%	463,871	35.3%
1. Налоги на прибыль				10.8%	223,541	17.0%
1.1. Налог на прибыль			75,080	6.5%	173,243	13.2%
1.2. Подоходный налог	9,894.2	1.1%	47,345	4.1%	50,298	3.8%
2. Налоги на товары (услуги), лицензионные сборы					146,564	11.2%
2.1. НДС	73,107.7	7.9%	111,186	9.7%	110,565	8.4%
2.2. Акцизы					34,774	2.6%
2.3. Лицензионные сборы	350.0	0.0%	1,764	0.2%	1,225	0.1%
3. Налоги на имущество					57,300	4.4%
3.1. Налоги на имущество предприятий					57,300	4.4%
4. Платежи за пользование природными ресурсами			29,903	2.6%	36,466	2.8%
4.1. Платежи за пользование недрами	13,060.0	1.4%	18,644	1.6%	23,838	1.8%
4.2. Отчисления на воспроизводство мин.- сырьев. базы			6,966	0.6%	7,830	0.6%
4.3. Земельный налог	1,942.0	0.2%	4,293	0.4%	4,798	0.4%
Доходы от внешнеэкономической деятельности	80.0	0.0%				
Спецналог поддержки важнейших отраслей	2,547.0	0.3%	600	0.1%		
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	28,149.0	3.1%	48,065	4.2%	16,945	1.3%
1. Доходы от использования гос. и муницип. имущества			1,015	0.1%	12,870	1.0%
2. Доходы от продажи гос. и мун. имущества			418	0.0%	440	0.0%
3. Штрафы, санкции, возмещение ущерба			941	0.1%	235	0.0%
4. Прочие неналоговые платежи			16,579	1.4%	3,400	0.3%
Прочие налоговые и неналоговые платежи	28,149.0	3.1%				
Возврат выданных ссуд			2,112	0.2%		3)
Возврат средств фонда господдержки завоза продукции			25,000	2.2%		3)
Возврат средств регионального фонда зерна			2,000	0.2%		3)
НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	129,129.9	14.0%	313,943	27.3%	480,816	36.6%
5. Трансферт из ФФПР субъектов РФ	699,000.0	75.9%	834,220	72.7%	834,220	4) 63.4%
Дефицит	93,178.0	11.1%	261,254	5) 18.5%	167,899	5) 11.5%
ВСЕГО ДОХОДОВ	921,307.9	100.0%	1,148,163	100.0%	1,315,036	100.0%

Источник: Законы об областном бюджете и бюджетной системе Сахалинской области за соответствующие годы.

Примечания:

- 1) Названия статей несколько упрощены и приведены по классификации 1998 г. кроме статей: «доходы от внешнеэкономической деятельности», «спецналог», «прочие налоговые и неналоговые платежи», статей по возврату ссуд и статьи 1996 г. «дефицит».
- 2) Ряд данных пересчитан в связи с изменением бюджетной классификации.
- 3) С 1998 г. баланс движения ссуд стал целиком отражаться в статье расходов (погашение ссуд областным бюджетом – со знаком плюс и возврат ссуд областному бюджету – со знаком минус).
- 4) Областной бюджет на 1998 г. вступил в силу 13 февраля, а федеральный – 26 марта 1998 г. Областной бюджет составлялся по принципу «от достигнутого в 1997 г.». В федеральном бюджете суммы трансферта сокращены. В течение 1998 года федеральный бюджет несколько раз уточнялся, суммы трансферта пересматривались в сторону уменьшения.
- 5) Данные о дефиците приведены исключительно для сравнения, в 1997- 1998 гг. дефицит в доходах не отражается и в сумму доходов не включается.

Таблица 5. Источники формирования областного бюджета.

1996	1997	1998
25 % НДС	то же	то же
33 % спецналога		
50 % акциза на алкоголь	то же	то же
100 % др. акцизов	то же	то же
90 % подоходного налога	100 % подо- ходного налога	то же
22 % (30 % для финансовых и посредни- ческих организаций) налога на прибыль предприятий	то же	то же
100 % налога на доходы игорного бизнеса	то же	то же
100 % платежей за пользование природными ресурсами	в т.ч. 20 % земе- льного налога	то же
100 % транспортного налога	то же	
100 % лицензионного сбора за право оптовой продажи алкоголя	то же	то же
Прочие налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджет области в соответствии с законодательством	то же	то же
		40 % налога на покупку валюты

Источник : Законы об областном бюджете и бюджетной системе Сахалинской области за соответствующие годы.

Таблица 6. Динамика и структура расходов областного бюджета, план (96- 97 гг. – млн. рублей, 98 г. – тыс. рублей).

1)	1996 ²⁾		1997 ²⁾		1998	
1. Государственное управление	38,869.0	4.2%	69,069	4.9%	114,839	7.7%
2. Судебная власть					705	0.1%
3. Национальная оборона	370.0	0.0%	490	0.0%	340	0.0%
4. Правоохранительная деятельность	37,700.0	4.1%	37,502	2.7%	48,864	3.3%
5. Фундаментальные исслед. и содействие НТП	3,035.0	0.3%	1,190	0.1%	850	0.1%
6. Промышленность, энергетика, строительство	238.0	0.0%	150,717	10.7%	73,030	4.9%
7. Сельское хозяйство и рыболовство	48,859.0	5.3%	73,629	5.2%	64,949	4.4%
8. Охрана ОС	1,177.6	0.1%	1,927	0.1%	2,637	0.2%
9. Транспорт, связь	61,495.0	6.7%	95,778	6.8%	70,148	4.7%
10. Развитие рыночной инфраструктуры	1,300.0	0.1%	1,000	0.1%	1,000	0.1%
11. ЖКХ	44,720.0	4.9%	164,971	11.7%	57,034	3.9%
12. Предупрежд. и ликвидация последствий стихии	4,100.0	0.5%	5,384	0.4%	4,250	0.3%
13. Образование	49,900.0	5.4%	57,701	4.1%	56,801	3.8%
14. Культура, искусство, кинематография	21,130.0	2.3%	29,091	2.1%	26,591	1.8%
15. СМИ	3,500.0	0.4%	2,500	0.2%	3,650	0.3%
16. здравоохранение	81,129.6	8.8%	109,445	7.8%	99,645	6.7%
17. Социальная политика	78,116.2	8.5%	75,936	5.4%	77,195	5.2%
18. Обслуживание и погашение госдолга			65,495 ³⁾	4.7%	85,202	5.8%
19. Прочие расходы	46,650.4	5.1%	5,147	0.4%	34,751	2.3%
20. Региональный фонд поддержки завоза продукции			25,000	1.8%	132,000	8.9%
Резерв средств на коррек- тировку расходов бюджета	67,202.0 ⁴⁾	7.3%				
ИТОГО РАСХОДОВ	589,491.8	64.0%	1,001,858	71.1%	954,481	64.4%
21. Финансовая помощь нижестоящим бюджетам	331,816.1	36.0%	407,559	28.9%	528,454	35.6%
ВСЕГО РАСХОДОВ	921,307.9	100.0%	1,409,417	100.0%	1,482,935	100.0%
ОБОРОТ. КАССОВАЯ НАЛИЧН. НА КОНЕЦ ГОДА	570.0		1,500		1,500	

Источник : Законы об областном бюджете и бюджетной системе Сахалинской области за соответствующие годы.

Примечания :

- 1) названия статей несколько упрощены и приведены по классификации 1998 г. кроме статей : резерв средств на корректировку расходов бюджета;
- 2) пересчитано по классификации 1998 г. ;
- 3) в 1997 г. это ссуды, подлежащие возврату и резерв на обслуживание гарантий администрации по ссудам и кредитам;
- 4) включает части статей, связанных с обслуживанием госдолга и движением фонда поддержки завоза продукции.

Таблица 7. Исполнение областного бюджета по доходам и расходам в 1996 г. (млн.рублей, %).

	Утвержд. Областн. думой	Уточнен. план	Фактич. исполнение	% исполн. к уточнен. плану
	1	2	3	4
НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	129,129.9	131,166	223,308	170.2%
10. Трансферты, полученные из федерального бюджета	699,000.0	616,916	437,467	70.9%
11. Трансферты, полученные за счет НДС		107,254	107,254	100%
ВСЕГО ДОХОДОВ	921,307.9	1148,163	978,175	91.3%
ИТОГО РАСХОДОВ	589,491.8	662,647	591,718	89.3%
17. Финансовая помощь нижестоящим бюджетам	33,816.1.0	276,803	271,039	97.9%
ВСЕГО РАСХОДОВ	921,307.9	1,134,933	1,058,240	93.2%
18. Превышение доходов над расходами (дефицит)	93,178.0	- 63,004	- 80,065	

Источник : Закон Сахалинской области «Об утверждении отчета об исполнении областного бюджета Сахалинской области и направлении свободных остатков средств по областному бюджету за 1996 г.» от 4 июня 1998 г.

Примечания :

- 1) Бюджет 1996 г. составлен по старой классификации, а закон «Об утверждении отчета...» – по новой, действовавшей в 1998 г., поэтому некоторые статьи не совпадают с данными, приведенными ранее.
- 2) Дефицит бюджета в плане 1996 г. включался в доходы, а в отчете – в расходы. Поэтому в приведенной таблице в столбце 1 и 2 дефицит нельзя получить сравнением доходов и расходов. В столбце 3 используется классификация 1998 г., соответственно указанная цифра дефицита (- 80,065) является разницей фактических доходов и расходов.
- 3) Статьи 10 (Трансферты, полученные из федерального бюджета) и 11 (Трансферты, полученные за счет НДС) в законе об исполнении бюджета учтены отдельно. В сущности, обе статьи представляют собой федеральный трансферт. Различия заключаются в механизме поступления данного вида доходов в областной бюджет (ст.10 - перевод средств из ФФПР, ст.11 - зачет части собранного в области НДС в счет планируемых поступлений из ФФПР).

Таблица 8. Абсолютная и относительная величина внебюджетных фондов области.

	1996- факт	1997- план	1998- план
Внебюджетный фонд (млн. рублей, 98 - тыс. рублей)	117,002	170,433	573,726
в т.ч. валютная составляющая (тыс. долл.)	9,156	37,734	30,538
Собственные доходы бюджета (млн. рублей, 98 - тыс. рублей)	223,308	313,943	480,816
Отношение внебюджетного фонда к собств. доходам (%)	52.4%	54.3%	119.3%
Доходы бюджета всего (млн. рублей, 98 - тыс. рублей)	978,175	1,148,163	1,315,036
Отношение внебюджетного фонда к доходам (%)	12.0%	14.8%	43.6%

Источник : Сметы и отчеты об исполнении соответствующих фондов за 1996- 1998 гг.

Примечания :

- 1) В 1996 г. резко – почти в 20 раз - перевыполнен план доходов внебюджетного фонда за счет поступления бонуса от компаний- разработчиков шельфа.
- 2) Объем внебюджетного фонда за 1998 г. рассчитан как сумма рублевой составляющей внебюджетного фонда (6,924.8 тыс. рублей) и переведенной в рубли валютной составляющей по курсу 18.56 рублей за доллар на 3 декабря 1998 г. - дату утверждения сметы фонда. Принятая смета не содержит общей рублевой оценки и распадается на рублевую и валютную составляющие. Учитывая резкие колебания курса рубля в 1998 г., расчетная рублевая величина внебюджетного фонда и отношение ее к доходам сильно зависит от выбора курса рубля.
- 3) В 1996 и 1997 гг. были составлены похожие, но не совсем совпадающие сметы совокупных внебюджетных и частных валютных фондов, поэтому, есть вероятность того, что доходы валютных фондов учтены неполностью.